

学校编码: 10384
学号: 33420131150596

分类号_____密级_____
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

民办学校参与义务教育供给的研究

Study on Private Schools Participation of Compulsory
Education Provision

齐媛媛

指导教师姓名: 林东海副教授

专 业 名 称: 公共政策

论文提交日期:

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2016 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

摘要

中国义务教育供给经过数十年发展,取得了令人瞩目的成绩,但随着城市化步伐的逐渐加快,和教育经费承担主体的地方政府财政债务危机,义务教育供给在数量和质量上尚不能满足需求,义务教育公平和均衡难以保证,政府举办的公办中小学校还不能完全满足社会对义务教育的需要。我国的民办学校在一大中城市发展迅速,较好的补充了公办义务教育供给的不足,但是由于配套政策尚未完善,还存在着机制上和观念上等多重障碍,探索民办学校义务教育供给机制很有必要。

本文通过实证分析来论证在义务教育供给中,民办学校是公办义务教育的有力补充,是不可或缺的。文章尝试引入公共部门与私营部门伙伴关系模式,寻求建立和完善民办学校参与义务教育供给的策略。在制度建设上考虑到民办学校的性质尚未明确,本文从民办学校分类管理找寻路径,最终机制设计是从非营利性民办学校这点切入,针对当前国内民办学校分类管理已有经验,阐述了投融资,要素补偿和政府扶助等分类管理的相关配套措施。文章针对民办学校参与义务教育供给机制要如何设计,提出了政府与民办学校合作来参与义务教育供给机制建设,认为应该在非营利性民办学校的监管机制和激励机制,学校治理结构和财务管理以及师资等机制方面进行完善。但义务教育供给机制设计和构建是一个大问题,虽然文章在机制提供上落脚在非营利性民办学校这一点上,但囿于学识眼界,本文所探讨的还只是一些较粗浅的对策,这也是要继续前进的方向。

关键词: 民办学校; 义务教育; 供给机制

Summary

The provision of China compulsory education, after decades of development, has made remarkable achievements. But with gradually accelerating pace of urbanization, local governments which bear the main education funding have experienced financial debt crisis. The provision of compulsory education on the quantity and quality cannot satisfy the demand, and it is difficult to ensure the fair and balance of compulsory education. Public primary and secondary schools held by government cannot fully meet the needs of the community for compulsory education, either. The private schools in our country have developed rapidly in some cities, which effectively supplement the insufficient of public compulsory education providing. However, due to supporting policies not been perfect, there are still some multiple barriers in the concept and mechanisms. It is necessary to explore the mechanism of private schools providing compulsory education.

In this article, we want to appraisal in the compulsory education provision, through empirical analysis, that the private school is an indispensable strong complement to public compulsory education. The article attempts to introduce the public and private partnership model, seeks to establish and improve the strategy of private schools providing compulsory education participation. In the construction of the mechanism, taking into account that the nature of private schools is not yet clear, the paper has found a path from private schools category management. The final mechanism design regards the non-profit private schools as an entry point. Considering that the current classification management of domestic private schools already has a lot of experience, this article has expounded related classified management measures on Investment financing, elements of compensation, government grants, etc. The article provides measures on how to design a mechanism of private schools participating in compulsory education. The article also proposes that the government and private schools should cooperate to participate in the construction of mechanisms in providing compulsory education. We reckon that it

should be improved of the mechanisms on the regulation and incentive of nonprofit private schools, school governance structure, and financial management and teacher resources. But the design and construction of the mechanism provision in compulsory education is a big issue. Although the mechanism provision in this article has settled on the non-profit private schools, Limited by knowledge and vision, this article discusses only some superficial measures. This is the direction we should move forward.

Keywords: Private School; Compulsory Education; Provision Mechanism

目 录	
一、导论	1
(一) 研究背景.....	1
(二) 概念界定.....	2
(三) 文献综述与述评	4
(四) 研究意义和框架.....	12
二、民办学校参与义务教育供给的问题现状	14
(一) 义务教育供给不足.....	14
(二) 教育公平难以保障.....	16
(三) 配套政策还需推进.....	17
(四) 地方政府财政困难.....	18
(五) 民办学校发展困境.....	19
三、民办学校参与义务教育供给的实证分析	21
(一) 民办学校参与义务教育供给的宏观分析	21
(二) 民办学校参与义务教育供给的微观分析	26
四、民办学校参与义务教育供给的策略	38
(一) PPP 模式在民办学校参与义务教育供给中的探索.....	38
(二) 民办学校参与义务教育供给的实现路径	41
(三) 政府与民办学校合作参与义务教育供给的机制	47
结语	55
参考文献	56
附录	62
致谢	66

Contents

I Introduction	1
(I) Background	1
(II) Concept Definition	2
(III) Literature Review and Commentary	4
(IV) Research Significance and Framework	12
II Present Condition on Private School Participating of	
Compulsory Education Provision	14
(I) Insufficient Supply of Compulsory Education	14
(II) Unwarrantable Education Fair	16
(III) Supporting Policies in Need of Improvement	17
(IV) Financial Difficulties of Local Governments	18
(V) Development Dilemma of Private Schools	19
III Empirical Analysis of Private School Participating of	
Compulsory Education Provision	21
(I) Macroscopic Analysis of Private School Participating of Compulsory Education Provision	21
(II) Microscopic Analysis of Private School Participating of Compulsory Education Provision	26
IV Strategies of Private School Participating of Compulsory	
Education Provision	38
(I) PPP Mode Exploration of Private School Participating of Compulsory Education Provision	38
(II) Realizing Route of Private School Participating of Compulsory Education Provision	41

(III) Cooperation of Government and Private Schools to Participate in the Construction of Mechanisms in Providing Compulsory Education.....	47
Conclusion	55
References	56
Appendix	62
Acknowledgments	66

一、导论

（一）研究背景

教育是关系国计民生的大事。既是国计，是国家的战略和政策规划，更是民生，教育的一举一动，关乎牵动着万千家庭。义务教育作为一种全民性的基础教育，承担着教化群众和提高全民基础文化素质的使命。义务教育是政府的基本公共服务，提供义务教育是政府一项基本职能，但这并不意味着只有政府部门才能提供义务教育。世界各国的发展实践证明，在合理的机制引导下，民办、私立学校也可以参与义务教育供给。中国在“穷国办大教育”的背景下基本实现了全民的免费义务教育，这并非易事。在肯定成绩的同时我们也认识到，我国总体上经济发展水平低，义务教育人口基数大，义务教育单靠国家财政投入是存在着局限的，国家无法完全包揽。有需求就有市场，日益发展的民办教育逐渐成为对公共义务教育资源的有益补充。

国家对民办学校参与义务教育的政策是一个逐渐纳入社会主义市场经济和民营化的过程。义务教育阶段的民办学校从新中国建立到 1952 年间，经历了从私立转公办过程，一大批民办学校接受或被迫进行过渡，民间资本办学受到很大冲击。1997 年的《社会力量办学条例》，对民办教育具有重要意义，是中国首部概括规定民办教育各项政策的法规。到 2002 年《民办教育促进法》出台和随后其实施条例的颁行，民办教育的发展开始有了法律保障。2010 年国务院通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》，对民办教育提出“办学主体多元”要求，形成“公办教育和民办教育共同发展”的格局。这些政策和法规给民办学校进入义务教育供给，补充公办教育不足供给了依据和保障，民办学校经历了较好的发展期。民办教育在义务教育供给中的地位和角色发生变化，但还存在供给机制上的问题亟待解决。教育部 2013 年工作要点称应“鼓励引导社会力量兴办教育”。2015 年李克强总理主持国务院常务会议，“部署推广政府和社会资本合作模式，以竞争择优选择包括民营和国有企业在内的社会资本，增加社会公共产品和服务供给^①”。政府引导社会资本流向，创造政策环境给民办义务教

^① 林火灿. 2015 年:改革新实践 发展开新局[N]. 经济日报, 2016-1-4 (05) .

育运用 PPP 模式来供给服务提供了支持。文章尝试探讨民办学校参与义务教育的供给机制和方式的制度设计，政府和私营部门通过 PPP 模式提供民办义务教育，以便满足快速城镇化带来的义务教育需求。

（二）概念界定

1. 民办学校

国内对于民办学校的概念多是以分类形式界定的，认为民办学校不是特指某一种学校，而是某几类学校的统称。大致有四种界定：一是从是否有国有资本支持入手，认为公办是国有资本支持兴办的学校，把除此之外的都称作民办学校^①。二是从办学主体着眼。民办学校概念的厘定具有政策性的意义，是指按照法律规定标准办学，涵盖私立学校，社会力量举办，公私合办，民办公助以及公办转制等五种类型的学校^②。三是从民办学校性质进行界定。认为民办学校是一种非营利组织，是“非政府组织或个人，利用非财政性教育经费、自主经营与管理的面向社会提供选择性教育服务的学校或教育机构^③”。四是从民办学校构成要素入手，在研究民办教育问题时，对社会力量办学和政府、国有企事业单位的办学加以区别，认为民间举办、出资和管理这三方面是民办学校和教育机构的基本要素；但并未把私立学校算为民办学校的一部分^④。或者在论著中基于前人的研究，从民办学校的经费来源、办学主体和服务客体概述民办学校的含义^⑤。众多学者考虑角度的各有不同，又各有说法，导致国内民办学校概念界定至今没有一个统一清晰的定论。基于此，本文采用现行教育法律法规中对民办学校的界定作为立论的概念基础，即“国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校”^⑥，以这种方式举办的学校就是民办学校。值得注意的是有学者指出，《民办教育促进法》并未明确表明民办学校管理主体^⑦，只是提及法律的适用范围。

^① 胡卫. 民办教育的发展与规范[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000. 41-45.

^② 陈桂生. 中国民办教育问题[M]. 北京: 教育科学出版社, 2001. 51-63.

^③ 宁本涛. 论民办学校的范畴和性质[J]. 教育理论与实践, 2002(10): 21-25.

^④ 王炳照. 中国私学·私立学校·民办教育研究[M]. 济南: 山东教育出版社, 2002. 605-612.

^⑤ 宁本涛. 中国民办教育产权研究[M]. 济南: 齐鲁书社, 2003. 10-15.

^⑥ 中华人民共和国民办教育促进法[M]. 北京: 法律出版社, 2003. 3-4.

^⑦ 刘建银. 准营利性民办学校研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2010: 11.

2. PPP 模式

PPP 全称“Public—Private—Partnership”，缘起 19 世纪的英国的私人融资计划（PFI），并在很多国家的公共事业中得到应用，多译为“公共部门与私营部门伙伴关系”。国外学界对其概念存在两种看法，一种认为 PPP 是新的治理工具，一种认为 PPP 是“文字游戏”，大多数学者认同的观点是：PPP 是在合作体制下政府和私营部门成为新的组织单元，共同提供基础设施和公共服务。在一些项目上主要进行的是政府引入私人金融资本的合作^①。萨瓦斯在著作中对公共部门和私营部门的伙伴关系概念界定为“公共和私营部门共同参与生产和提供物品和服务的任何安排……公司已经超越了其在市场中的通常角色，介入到学校等领域”^②。萨瓦斯还指出新公共管理理论把市场引入政治，“民营化就是新公共管理”，公共选择理论的核心就是政府与社会关系^③。学者简·布罗德本特（Jane Broadbent）和理查德·郎琳（Richard Laughlin）在 2003 年对 PPP 做了一个介绍，认为 PPP 是“新公共管理”议程的扩展，所涉及的是一种共同伙伴关系，关系双方的公共和私营部门合作供给公共服务。

国内学者对于 PPP 模式的含义阐释主要有广义和狭义两种分类。广义上讲，PPP 模式就是指为了满足政府服务社会的需要，在一些公共产品和服务的提供项目上，政府与私营部门进行合作的模式，在这种合作关系中，政府和私营部门是风险共担、利益共享的。萨瓦斯对公私伙伴关系的界定较被国内学者推崇，私营部门角色转变，进入到公共服务提供等在传统上应由政府负担的领域。中国 PPP 研究院认为中国要实现的 PPP 模式，不仅是指政府和社会资本合作，还意味着从融资方面到管理方面的提升，国家治理要求治理主体多元，PPP 模式是被寄予期望的制度提供方式。狭义上讲，PPP 模式就是一种或者几种融资模式的统称[李秀辉, 张世英（2002），王灏（2004），陈柳钦（2005），武若思，王春成（2014）]。还有学者认为狭义的 PPP 模式是一种类似 BOT 的融资模式，是一种由政府与私营部门组成的特殊目的机构^④，但相较于融资，更侧重公私双方全过程参与及合作，在狭义框架下合作反而更密切。

^① Hodge G A, Greve C. Public - Private Partnerships: An International Performance Review[J]. Public Administration Review, 2007, 67(3):545-558.

^② 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系（第 1 版）[M]. 北京:中国人民大学出版社. 2002. 105.

^③ 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系（第 1 版）[M]. 北京:中国人民大学出版社. 2002. 前言 2-8.

^④ 《中国总会计师》编辑部. PPP 模式:似曾相识重归来[J]. 中国总会计师, 2014(12):28-29.

在近年来政府关于 PPP 模式的报告中把 PPP 模式定义为政府和社会资本合作模式,这是一种比较通俗的说法。本文认同 PPP 模式可以从广义和狭义上进行概念的界定。并明确 PPP 是政府以利益共享和风险分担为目标,在公共领域引入私营部门进行资源的有效配置这样一种合作模式,所采用的是广义上的 PPP 模式的内涵。

(三) 文献综述与述评

1. 民办学校多角度的研究

国外关于民办学校的研究,从民办学校类型来看,有学者指出民办学校发端于英国,包括公学,独立类,特殊协定类,志愿帮助类和直接补助类^①。约翰·怀特(John White)还从宗教教育角度分析天主教国家民办学校特有的宗教类^②。威廉·桑德尔(William Sander)等人的研究也证实宗教和宗教情感对此类民办学校有重要影响^③。从对民办学校的评估来看,美国对民办学校建立专门评估制度,由地方认证和委员会认证结合,还设置包括学校管理与教学等的二十余项标准;澳大利亚对民办学校的评估形成了内外交互的保证制度,外部方式主要设立严格标准进行认证和质量保证,内部方式主要由学校自评,学生评价,学术水平检验和毕业生跟踪等制度构成;有学者引入英国运用在公办学校的质量保证制度,认为可以给私立学校评估以启迪^④。英国的教育督导型教育评估以中小学教学质量为重点,还设计了学校自我评估指南,对学校合作对象也提出评估标准^⑤。从民办学校管理来看,英国的民办学校以公学为特色,采取董事会形式,公学校长尽量避免担任董事会主席^⑥。荷兰民办学校发展以鼓励私学为特征,政府大力主导和支持,教会和社团都参与提供,由于政府负担大部分经费,学校无支配权,

^① 程方平,刘民. 国外民办(私立)学校的特点及管理问题[J]. 教育研究, 1999(5):75-80.

^② John White. Should religious education be a compulsory school subject?[J]. British Journal of Religious Education, 2004, 26(2):151-164.

^③ Cohen-Zada D, Sander W. Religion, religiosity and private school choice: Implications for estimating the effectiveness of private schools [J]. Journal of Urban Economics, 2008, 64(1):85-100.

^④ 曾向东,刘 颂,朱小虎. 国外私立教育评估:经验与借鉴 ——兼论南京市民办教育评估体系的构建[J]. 南京社会科学, 2003(10):69-80.

^⑤ 贾慧,刘朋. 注重学校自我评估英国教育督导评估的新走向[J]. 外国中小学教育, 2006(1):13-15, 30.

^⑥ 周久桃,谢利民. 英国私立学校的发展及其启示[J]. 外国中小学教育, 2006(3):11-14, 39.

但学校在办学方向，课程设置和教师招聘等微观领域享有较大自由^①。美国民办学校为取得和公办的竞争优势，其管理和运营关乎学校生存，官僚化程度低。这一方面是较少政府支持的后果，另一方面也促使民办学校寻求与社会力量（社区，基金会）合作，学校和教师有较大管理权限^②。日本民办学校要经过审批和认定，文部省对民办学校按贡献进行补助和支持，在管理上强调独立性，但要受到官方的监督^③。

国内关于民办学校的文献资料，有从影响因素来研究的：宋光辉（2010）认为在民办教育发展中存在组织规则，包括潜规则和非正式的规则，这很大程度上影响对民办教育的需求。宋光辉（2010）还研究发现，义务教育阶段，家庭对于民办教育的需求，超额需求弱，差异化需求强，而且解释了民办学校招收高收入家庭子女的经济合理性。吴霓（2015）针对随迁子女的流动性，提出接受这些学生入学的民办学校要注意教育管理和安全等问题，要求细化的国家的宏观政策支持。有从民办学校产权研究的：文东茅（2003）以及肖晗（2011）从法律条文探析，民办学校产权实质是财产的所有权。有从民办学校的师资状况进行研究的：徐朝辉（2003）和张学军等（2007）对民办学校现有师资状况与问题的分析，提出稳定教师队伍和提高教师素质等。有从民办学校的分类管理方面研究的：董圣足（2013）从国别研究入手分析民办学校分类管理的西方经验，对两类民办学校的退出机制也做了说明。周海涛（2015）探索分类管理途径，着重阐述政府作用。通过对文献的研究和整理发现，现有学术研究对民办学校的定位研究还不够，民办教育在义务教育服务供给中承担的重要责任，并没有一个较明晰的供给机制建设来支持。

2. 义务教育供给方面的研究

国外关于义务教育供给方面的研究，本文主要从供给机制、主体和方式三方面进行简单介绍。在供给机制上，有学者总结了注重市场的美国模式，以及注重政府作用的福利国家模式和东亚模式^④。在供给主体上，朱塞佩·柏托拉（Giuseppe Bertola）等发现意大利民办和公办学校都致力提供教育服务，公办学校对学生

^① 洪成文. 荷兰私立中小学教育——一种独特的模式[J]. 外国中小学教育, 1995(1): 5-9.

^② 傅松涛, 刘亮亮. 美国私立学校与公立学校的比较研究[J]. 外国中小学教育, 2006(10): 6-10.

^③ 陈永明. 日本教育——中日教育比较与展望[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003. 64-75.

^④ 潘华. 发达国家这样供给公共教育服务[N]. 中国经济导报, 2014-09-20: (B07).

的培养更深远。史蒂芬·谢尔顿(Steven B. Sheldon)和乔伊斯·爱普斯顿(Joyce L. Epstein)认为家庭参与和社区共同合作,可以对基础教育阶段的学生行为产生有利影响。在供给方式上,对基础教育 PPP 模式已经形成了研究规模,近年来对亚太地区的基础教育研究也牵涉到了 PPP 模式在教育领域的运用。例如,在公共基础设施的伙伴关系方面,印度政府就有所尝试,印度政府有实行教育普及的意愿。威廉·乔西等(William C. Joshi)通过对中国和印度的私立教育发展情况的研究,来探索私立教育这种教育发展模式,是不是真正的可以对基础教育普及起到作用。库马里(Kumari)和贾扬提(Jayanti)共同探讨教育合作合同领域的全球经验,讨论了印度学校教育的现状,并试图探究最近提出 DBFO^①在印度的教育部门实行和运用的可行性。由政府所掌握和支配的财政资金是主要的限制因素。印度当局的人力资源开发部门提出了公私合作伙伴关系(PPP),在确保公平和社会正义的前提下,能够提高和获得优质的基础教育。

我国于 1986 年颁布了《中华人民共和国义务教育法》,实际上义务教育的实践却远远早于此。清末受到欧美国家以及日本的影响,1911 年开始试办义务教育。时至今日,中国的义务教育的真正实践已过了百年,其年限也从四年增至九年。近三十年虽然研究义务教育方面问题的文章有很多,但具体研究义务教育供给机制的文章却有限。本文将从两个角度梳理 1986 年以来我国义务教育供给机制的研究成果,一是对知网文献进行量上的统计,从中发现学者们对该研究领域关注度的变化;二是从研究内容、主题等方面梳理已有的文献,归纳出主要研究主题及研究成果。

(1) 学者关注度统计

本文以“义务教育提供”和“义务教育供给”为主题在知网上进行检索,统计 1986-2015 年的期刊文献数量并绘制成折线图 1-1。从图 1-1 中可以直观地看到这 30 年间期刊文章数量的变化,2001 年之前每个年度知网中新增文献的增长速度整体较慢,进入 21 世纪,学术界对义务教育供给问题的关注度显著提高,2006 年计入知网文献库的期刊文献首次超过 100 篇,之后除 2007 年和 2008 年之外每年都有较稳定增幅。研究主体大多都具备教育学的学科背景,随着研究广度及深度的增加,社会学、法学、经济学等学科的学者也逐渐进入该领域,多视

^① 设计建造财务和运营模式。

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.